Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2016–2017

24 077 Drugbeleid

Nr. 386 BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 november 2016

Op 15 juni 2016 heb ik tijdens het algemeen overleg met de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie over het coffeeshopbeleid toegezegd om uw Kamer te informeren over recente internationale ontwikkelingen met betrekking tot cannabisbeleid (Kamerstuk 24 077, nr. 374). Met deze brief, waarin het cannabisbeleid in een aantal landen beknopt uiteen wordt gezet, voldoe ik aan deze toezegging. Ten aanzien van de landen waaraan we in deze brief aandacht besteden is vooral gekeken naar de relevantie voor ons beleid. Er is gekozen voor (1) onze buurlanden, (2) landen waaraan in het politiek debat vaak wordt gerefereerd en (3) landen waar recentelijk een ontwikkeling is geweest op het gebied van het cannabisbeleid en/of wet- en regelgeving. De informatie is grotendeels afkomstig van de Nederlandse ambassades in deze landen. Hierbij dient te worden aangetekend dat drugs een beleidsterrein is waarbij tussen wet- en regelgeving en praktijk regelmatig enig licht is waar te nemen.

Hieronder wordt per land een beschrijving gegeven van de meest relevante aspecten van beleid en/of wet- en regelgeving. Daarnaast wordt, waar mogelijk, informatie verschaft over de publieke opinie, relevante rechterlijke vonnissen en (wetenschappelijke) onderzoeken naar aanleiding van recente wetswijzigingen. De nadruk ligt in de beschrijvingen op het recreatief gebruik van cannabis. Cannabis voor medicinaal gebruik is in de verdragen als mogelijkheid voorzien, waarvan in diverse landen gebruik is gemaakt. Waar relevant geacht worden ook ontwikkelingen op het vlak van medicinale cannabis vermeld.

België

In België is het bezit en gebruik van cannabis een strafbaar feit. De huidige regering heeft aangegeven dat er van gedogen ook geen sprake zal zijn. De Belgische drugswet uit 2003 voorziet wel in een «verlaging van de vervolgingsprioriteit van meerderjarigen in bepaalde omstandigheden.» Dit betekent dat in het geval van meerderjarigen die in het bezit zijn van

kst-24077-386
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

één geteelde cannabisplant of maximaal drie gram cannabis van vervolging kan worden afgezien. Lokale autoriteiten zijn echter vrij om dit beleid te verscherpen, waardoor er in sommige steden (waaronder Antwerpen) een *zero tolerance*-cannabisbeleid wordt gevoerd. Sinds juli 2015 is het in België toegestaan om (op recept verkrijgbare) geneesmiddelen met actieve cannabisbestanddelen op de markt te brengen

Duitsland

In Duitsland zijn alle handelingen met betrekking tot cannabis wettelijk verboden, met uitzondering van gebruik. Er kan alleen van strafvervolging worden afgezien, indien er geen maatschappelijk belang is bij vervolging én de dader een «geringe hoeveelheid» voor eigen gebruik heeft geproduceerd of verkocht. Wat een geringe hoeveelheid is verschilt per deelstaat en loopt uiteen van vijf tot vijftien gram.

Sinds 2011 mag cannabis worden gebruikt voor medische doeleinden. Dit mag enkel met een doktersrecept en na toestemming van het *Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte*. Voorlopig wordt deze medicinale cannabis nog geleverd door het bedrijf dat ook de medicinale cannabis voor Nederland teelt, met toestemming van het Ministerie van VWS. Het streven is om in 2020 een eigen bureau voor medicinale cannabis operationeel te hebben.

Zowel in de politiek als in het maatschappelijk middenveld gaan stemmen op voor regulering van cannabis, maar hier is landelijk geen meerderheid voor. Vrijgave van cannabis, hoewel geen deelstaatbevoegdheid, zal volgens de ambassade naar verwachting ook een onderwerp zijn in de lopende coalitiegesprekken in de deelstaat Berlijn.

Verenigd Koninkrijk

In het Verenigd Koninkrijk zijn alle handelingen, inclusief gebruik van cannabis wettelijk verboden. Ook cannabis voor medicinale doeleinden wordt niet erkend. Bij een eerste overtreding van het verbod op bezit voor persoonlijk gebruik volgt een waarschuwing, bij een tweede overtreding een geldboete en vanaf een derde overtreding gaat men tot arrestatie over. Het standpunt van de regering is dan ook dat cannabis een schadelijk drug is die de mentale en psychische gezondheid kan schaden. In 2016 is er door de Liberaal Democraat Norman Lamb een wetsvoorstel voor regulering van cannabis in het Lagerhuis ingediend, maar dit heeft onvoldoende steun gekregen en is gestrand.

Frankrijk

Alle handelingen, inclusief gebruik, met betrekking tot cannabis zijn wettelijk verboden in Frankrijk. Ook cannabis als geneesmiddel is niet toegestaan. Sinds enkele jaren worden zogenaamde gelegenheidsgebruikers bij voorkeur verplicht een cursus te volgen, in plaats van dat zij een straf krijgen opgelegd. Het doel van de cursus is om gebruikers te informeren over de risico's en sociale gevolgen van hun gebruik.

Uit verschillende parlementaire rapporten kwamen aanbevelingen om cannabisgebruik niet langer als misdrijf te zien maar als overtreding. Deze aanbevelingen zijn door de Franse regering echter niet overgenomen.

Spanje

In Spanje zijn de handel in cannabis en het bezit ervan in de openbare ruimte strafbaar. Het roken van cannabis in een privéruimte en het telen

voor eigen gebruik is niet strafbaar, mits het laatste bij een hoeveelheid blijft die daadwerkelijk door één persoon geconsumeerd kan worden. Ten behoeve van deze thuisteelt kent Spanje ongeveer 700 growshops. Daarnaast bestaan in Spanje ongeveer 800 clubs van consumenten van cannabis die zich beroepen op het recht van vereniging in een besloten omgeving. Soms worden deze clubs strafrechtelijk aangepakt, maar er lijken ook delen van Spanje te zijn waar dit niet gebeurt, mits de clubs geen winstoogmerk hebben.

In 2015 heeft het Hooggerechtshof in Spanje geoordeeld dat de activiteiten van Cannabis Social Clubs te definiëren zijn als drugshandel. Het is nog niet duidelijk welke effecten dit arrest heeft op het vervolgingsbeleid ten aanzien van bestaande Cannabis Social Clubs.

Het telen van cannabis voor onderzoek en medicinaal gebruik is toegestaan, maar medicinaal gebruik is slechts toegestaan onder strikte voorschriften en toezicht van een arts en ten behoeve van pijnverlichting bij terminale kanker, AIDS, multiple sclerosis en chemotherapie.

Portugal

In Portugal zijn alle handelingen, met uitzondering van gebruik, wettelijk verboden. Bij gebruikersbezit onder de 25 gram cannabis, 5 gram hasj en 2,5 gram hennepolie, wat als een voorraad voor 10 dagen wordt beschouwd, wordt er in de praktijk afgezien van strafvervolging. Het bezit is echter niet gelegaliseerd of «toegestaan». Bij aantreffen worden de drugs in beslag genomen. Daarna wordt er door een driekoppige commissie, bestaande uit een medische expert, maatschappelijk werker en juridische professional, de meest passende sanctie gekozen voor de overtreder. Dit kan een behandeling zijn, maar ook inbeslagneming van een rijbewijs of het opleggen van een boete.

In Portugal wordt geen onderscheid gemaakt tussen medicinale cannabis en cannabis voor recreatief gebruik. Een wetsvoorstel voor legalisering van teelt voor persoonlijk gebruik en de oprichting van Cannabis Social Clubs is tot twee keer toe (juni 2013 en april 2015) niet door het parlement aangenomen.

Zwitserland

In Zwitserland zijn alle handelingen met cannabis verboden. Sinds 2013 bestaat een uitzondering voor gebruik en bezit voor gebruik. Bij bezit tot 10 gram kan wel een administratieve boete worden opgelegd. In 2016 wordt de cannabisregeling uit 2013 geëvalueerd. De laatste keer dat de legalisering van cannabis per referendum aan het Zwitserse volk werd voorgelegd (in 2008) stemde 63% tegen. Medicinale cannabis mag in Zwitserland met een vergunning worden geteeld, verstrekt en gebruikt als pijnbestrijdingsmiddel.

Enkele grotere Zwitserse steden, zoals Genève en Basel, zouden pilotprojecten uit willen voeren met «Cannabis Social Clubs». In eerste instantie richtte men zich in deze plannen op de recreatieve gebruiker. Men wilde echter wel opereren binnen de bestaande (inter-)nationale regelgeving. Dit betekent dat de ideeën voor de clubs aangepast zijn. Men wil deze nu vorm geven binnen de grenzen die gesteld worden aan wetenschappelijk onderzoek en/of medicinaal gebruik. De voorgestelde «Cannabis Social Clubs» in Zwitserland zouden gecontroleerde gelegenheden betreffen waar leden niet gezamenlijk telen maar alleen cannabis kunnen consumeren. De leden zouden probleemgebruikers of patiënten die medicinale cannabis gebruiken zijn.

De stad Bern heeft nu de eerste aanvraag gedaan voor een dergelijk wetenschappelijk onderzoek. In het kader van dit onderzoek werkt de stad samen met de universiteit van Bern. Het voornemen is om cannabis (maximaal 15 gram per maand) via apotheken aan 1000 gebruikers te verkopen. De cannabis zal van overheidswege worden verstrekt en geteeld met een vergunning voor wetenschappelijk onderzoek.

Tsjechië

In Tsjechië is cannabishandel met winstoogmerk verboden. Ook de productie en het bezit van cannabis voor persoonlijk gebruik is verboden maar kent geen hoge opsporingsprioriteit. Er is overigens geen strikte bovengrens voor wat men verstaat onder een gebruikershoeveelheid. Export en import zijn alleen legaal wanneer het medicinale cannabis betreft. Sinds 2013 kan deze medicinale cannabis gekocht worden in 20 geselecteerde apotheken. Alle medicinale cannabis werd tot voor kort geïmporteerd vanuit Nederland, maar in maart 2016 heeft een vergunde partij uit Tsjechië zelf een eerste teelt geoogst. Wat betreft het publieke debat is de inschatting van onze ambassade dat de huidige situatie al als tamelijk liberaal wordt gezien en dat de huidige status algemeen geaccepteerd is; verdere regulering/legalisering ligt dan ook niet in het verschiet.

Italië

In Italië zijn alle handelingen met cannabis, inclusief gebruik wettelijk verboden. Maar, in de praktijk geldt voor bezit van maximaal 5 gram voor eigen gebruik een lage opsporingsprioriteit. Daarnaast is het sinds 2013 mogelijk om op doktersrecept medicinale cannabis te krijgen.

Momenteel ligt er een aantal wetsvoorstellen voor decriminalisering van cannabisteelt en -gebruik voor. Het meest vergaande wetsvoorstel is ondertekend door 200 Kamerleden (van verschillende politieke partijen, afkomstig uit beide Kamers) en beoogt onder meer een staatsmonopolie op de teelt, verwerking en verkoop van cannabis. Begin oktober is het voorstel, nadat tegenstanders van de wet ruim 2000 amendementen hadden ingediend, teruggestuurd naar de vaste Kamercommissie voor Sociale Zaken.

Verenigde Staten van Amerika

Alle handelingen met cannabis, inclusief gebruik, zijn krachtens de federale wetgeving verboden. Desondanks heeft zich binnen de Verenigde Staten op statelijk niveau een opmerkelijke ontwikkeling voorgedaan. In vier staten: Colorado, Washington, Alaska en Oregon is het gebruik door volwassenen gelegaliseerd en de teelt en verkoop op grond van zeer gedetailleerde wetgeving toegestaan mits aan de daarvoor geldende wettelijke eisen wordt voldaan. In Washington DC is gebruik voor recreatief en medicinaal gebruik gelegaliseerd, maar recreatieve commerciële verkoop illegaal. In totaal hebben 23 staten en Washington DC wetgeving die het medicinaal gebruik van marihuana toestaat. Twintig staten hebben stappen ondernomen om marihuana te decriminaliseren voor bezit van kleine hoeveelheden voor persoonlijk gebruik. Op 8 november hebben daarnaast kiezers in California, Nevada, Maine en Massachusetts gekozen voor het legaliseren van recreatief gebruik. In Florida, North Dakota en Arkansas wordt alleen medicinale cannabis legaal. In Arizona wordt recreatief gebruik niet gelegaliseerd. Alle stappen richting legalisering van recreatief gebruik van cannabis in de verschillende staten zijn genomen op grond van rechtstreeks door de bevolking aangenomen voorstellen. In staten waar slechts medicinaal gebruik is

toegestaan, is ten gevolge van een wel zeer rekkelijke uitleg van het begrip medicinaal gebruik deze cannabis voor veel mensen beschikbaar.

De federale overheid heeft zich middels enkele memo's van de Attorney General uitgelaten over de ontwikkelingen in de staten (*Ogden-memo* uit 2009 en de *Cole-memo* uit 2013). Hierin wordt aangegeven dat cannabis federaal verboden is en dat derhalve de bevoegdheid tot strafrechtelijk optreden onverkort blijft bestaan. Daarvan wordt geen gebruik gemaakt als de staat maatregelen treft tegen onder meer het illegaal exporteren van gereguleerde marihuana naar andere staten, de toegang tot marihuana voor minderjarigen en het verdienen aan marihuana door de georganiseerde criminaliteit. In de praktijk betekent dit dat de federale overheid de staten waarin gereguleerd wordt momenteel niet in de weg staat als aan deze voorwaarden wordt voldaan.

De gevolgen van legalisering van recreatief gebruik in de vier bovengenoemde staten zijn nog lastig te duiden. In Colorado lijkt op grond van een in maart 2016 gepubliceerd rapport[1] het gebruik van marihuana door zowel jongvolwassenen (18 t/m 25 jaar) en volwassenen (26 jaar en ouder) te zijn toegenomen. Het aantal cannabis-gerelateerde arrestaties is sterk afgenomen. Daarnaast worden er meer cannabis-gerelateerde ziekenhuisopnames gemeld (van 575 naar per 100.000 ziekenhuisbezoeken in 2000 naar 2.413 per 100.000 bezoeken in 2015). Het is niet zeker of dit een causaal verband heeft met de legalisering.

Canada

In Canada zijn alle handelingen, inclusief gebruik, van cannabis wettelijk verboden. Recentelijk heeft de regering zijn voornemens kenbaar gemaakt om legaal gebruik, bezit en handel voor volwassenen mogelijk te maken. In juni 2016 is daartoe een onafhankelijke taskforce ingesteld om de Canadese overheid te adviseren hoe dit voornemen het beste kan worden vorm gegeven op federaal, provinciaal en gemeentelijk niveau. Na uitvoerige consultaties met alle betrokken overheden en andere organisaties zal deze taskforce voor het eind van dit jaar zijn adviesrapport uitbrengen. Het streven van de regering is om in het voorjaar van 2017 een wetsvoorstel voor de legalisering van marihuana in te dienen. De legalisering van cannabis zal naar verwachting gepaard gaan met de invoering van strengere straffen voor het verkopen van cannabis aan minderjarigen en voor autorijden onder invloed van cannabis.

Uruguay

De Uruguayaanse wet ter legalisering van het telen en verkrijgen van cannabis is in 2013 door het parlement aangenomen (bezit van cannabis voor persoonlijk gebruik is nooit strafbaar geweest). Dit betekent dat een gebruiker in totaal 40 gram op zak mag hebben, deze hoeveelheid wordt bij aantreffen niet afgenomen en de persoon in kwestie wordt niet beboet. Het cannabisbeleid valt onder drie ministeries en met de wet is er een instituut voor regulering en controle van cannabis in het leven geroepen. Dit instituut is in juni 2015 van start gegaan. Er zijn drie manieren om legaal cannabis te telen of te verkrijgen voor recreatief gebruik: (1) het thuis telen van tot zes planten; (2) in een Cannabis Social Club van tussen de 15 en 45 leden of (3) via de apotheek, waarbij de maximaal toegestane hoeveelheid 40 gram per maand is. Voor alle drie de opties dienen consumenten zich te registreren – dit gebeurt bij het postkantoor. Er gelden strenge privacyregels voor deze registratie, waarbij voor toegang

---

[1] Marijuana Legalization in Colorado: Early Findings – A Report Pursuant to Senate Bill 13-283 (Colorado Department of Public Safety, 2016)

tot de gegevens een gerechtelijk bevel nodig is. De toestemming voor productie van de cannabis die in de apotheken wordt verkocht is inmiddels na een open competitie aan twee bedrijven gegund. Het Uruguayaanse model bevindt zich nog in een zeer vroege fase van uitvoering, waardoor er over de effecten nog geen uitspraken kunnen worden gedaan.

Conclusie

In algemene zin kan geconstateerd worden dat, hoewel de meeste landen geen stappen hebben gezet richting regulering of legalisering, het cannabisbeleid in veel van de geïnventariseerde landen onderwerp van maatschappelijk en politiek debat is. Bij de handhaving van het formele beleid worden gebruikers veelal ontzien. Daarnaast probeert men soms op lokaal niveau tot een vorm van regulering te komen, maar deze initiatieven hebben vooralsnog geen wettelijke grondslag. In Uruguay en enkele Amerikaanse staten is wel een wettelijke legalisering van cannabisteelt en gebruik voor recreatieve doeleinden doorgevoerd. In Canada wordt gewerkt aan een wetsvoorstel hiertoe.

Het kabinet blijft de internationale ontwikkelingen op het gebied van het cannabisbeleid volgen.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur